

해상교통안전진단제도와 해역이용협의제도간 연계성에 관한 연구

이상일* · 조익순**†

* , ** 한국해양대학교 해사대학 선박운항과

A Study on Connectivity between Maritime Traffic Safety Audit Scheme and Sea Area Utilization Impact Assessment

Sang-Il Lee* · Ik-Soon Cho**†

*, ** Division of Ship Operation, Korea Maritime and Ocean University, Busan, 606-701, Korea

요 약 : 본 연구에서는 선박항행이 허용되어 선박이 다니는 공유수면의 일정부분을 바다골재채취구역으로 하는 골재채취업에 대한 법적 근거, 해상교통안전진단제도와 해역이용 협의 및 평가제도의 평가에 대한 중복성 및 양 제도간 적용 우선순위 등의 문제점으로 사업자에게 시간적·경제적 부담을 가중시키고 있으므로, 문제점 해결을 위한 개선방안을 제시하였다. 해양수산부에서 해사안전법과 해양환경관리법을 담당하고 있으므로 업무 협조체계를 유지하여 각각의 제도 평가위원회에 상호 전문가를 포함하는 방안과, 법률을 개정하여 근본적으로 해결하는 방안이 있다. 이를 통하여 해양에서 발생하는 사고의 개연성을 감소시키고 해양환경을 보호하는 방법이 될 것이다.

핵심용어 : 골재채취업, 해상교통안전진단제도, 해역이용협의제도, 해사안전법, 해양환경관리법, 해양사고

Abstract : This study aims to examine whether Marine sand mining business is Maritime Traffic Safety Audit and priority between Maritime Traffic Safety Audit and Sea Area Utilization Impact Assessment because development and action to use in the ocean is ambiguous, it is overlapped with system of environmental aspect, and priority is not designated. Therefore, the way to improve to settle the overlapping problem etc. between Maritime traffic Safety Audit and Sea Area Utilization Impact Assessment was suggested and legal ground for sand mining is suggested. Because management department for Maritime Safety Act and Marine Environment Management Act is Ministry of Oceans and Fisheries, the solution for this is both embodying co-experts on each committee for determinant of system with maintaining contact and radical revise of law. If revised, the possibility of accident in ocean is decreased, and it can be a way to protect marine environment.

Key Words : Marine sand mining business, Maritime Traffic Safety Audit, Sea Area Utilization Impact Assessment, Maritime Safety Act, Marine Environment Management Act, Marine accidents

1. 서 론

전 세계 물동량 운송의 대부분을 담당하는 선박은 교역량의 증가로 대형화 및 고속화가 지속되고 있으며, 해상교통량 역시 꾸준히 증가하고 있다. 이렇게 급변하는 해상교통환경 하에서 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 연안 해역을 보다 효율적이고 안전하게 관리할 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 각종 항만개발, 해상교량 건설, 정박지 및 항로지정, 바다골재채취 등의 증설로 해상교통의 안전에 영향을 미쳐 해양사고의 가능성이 증폭되고 있는 것이 현실이다.

해상교통환경을 안전하게 관리하기 위하여 도입된 해상교통안전진단제도(이하 ‘안전진단제도’라 한다)이고 해사안전법으로 전면 개정하여 체계화함으로써, 선박통항은 안전 확보 및 시설물 건설 등 영향을 사전에 평가하기 위한 제도로써 물동량의 증가로 복잡해지는 해상 통항로의 안전을 확보하는 데 이바지 하고 있다.

안전진단제도가 도입된 이후 제도 개선을 위한 노력은 계속되어 왔으며, 안전진단제도에 대한 평가 즉 ‘메타평가’ 모형을 진단활동 전반에 적용하여 제도의 현황 및 문제점을 분석하고 개선방안을 제시한 바 있다(Cho and Cho, 2013; Cho et al., 2013).

안전진단제도를 적용하는 과정에서 해양에서 이루어지는 각종 개발 및 이용행위가 이 제도의 대상사업인지가 불명확하거나(Ministry of Government Legislation, 2011; 2013), 해양환

* First Author : silee@kmou.ac.kr, 010-6277-6684

† Corresponding Author : ischo@kmou.ac.kr, 051-410-5072

경관리법상의 해역이용협의·평가제도와 절차상 중복 및 연계성의 결핍으로 인하여 민원을 야기하거나 사업자들에게 혼란을 주는 경우가 발생하고 있다. 안전진단제도에 의한 선박의 통항안전과 해양환경관리에 따른 해역이용협의제도에 의한 해양환경성 평가를 시행함에 있어 국민의 편의성을 위해 우선순위를 정하는 절차적 문제에 직면하는 경우가 발생하곤 한다.

이 논문에서는 공유수면 중 선박항행이 허용되어 있는 해역의 일정부분을 바다골재채취구역으로 하는 골재채취업이 해사안전법의 안전진단대상사업인지를 확인하고, 골재채취업의 법적근거 및 안전진단제도와 해양환경관리법상의 해역이용평가·협의제도와와의 중복성 문제 등을 확인하여 효율적인 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 해상교통안전진단제도와 해역이용협의 및 평가제도의 의의와 법적근거

2.1 해상교통안전진단제도

해상교통안전진단제도는 해양개발사업이 선박통항에 미치는 영향을 사전에 조사·측정 및 평가하여 설계에 반영토록 함으로써 보다 미래지향적이고 안전친화적인 개발이 되도록 하는 일련의 과정을 말한다. 이 제도는 2009년 해상교통안전법 개정을 통해 제6조의 제2항에 도입되었으며, 2011년 해사안전법으로 전부 개정하면서 해상교통안전진단제도를 체계화하고 있다. 즉 해상교통안전에 영향을 미치는 구역의 설정 또는 변경, 구역에 설치되는 교량·터널·케이블 등 시설물의 건설·부설 또는 보수, 항만 또는 부두의 개발·재개발, 그 밖에 해상교통안전에 현저한 영향을 미치는 사업으로서 해양수산부령으로 정하는 사업으로 발생할 수 있는 항행안전 위험요인을 전문적으로 조사·측정하고 평가하는 것을 말한다(해사안전법 제2조에 규정하고 있다. 동법 제15조 제1항에 해양수산부 장관은 안전진단대상사업을 하려는 자에게 해양수산부령으로 정하는 안전진단기준에 따른 안전진단을 실시하도록 하고 있으며, 제2항에 안전진단대상사업에 대하여 항만법, 공유수면관리 및 매립에 관한 법률 및 개항질서법 등 해양의 이용 또는 보존과 관련된 관계법령에 따른 허가·인가·승인·신고)(Kim and Kim, 2013)

1) 허가란 명령적 행정행위로서 법령에 의하여 일반적 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 행위를 할 수 있게 하는 행정행위를 말하는바 영업허가, 건축허가 등이 예이다. 인가란 제3자의 법률적 행위를 보충하여 그의 법률상의 효과를 완성시키는 행정행위를 말하며, 이를 일명 보충행위라고도 한다. 법령상으로는 인허, 승인 등의 용어가 사용된다. 신고란, 법령 등에서 행정청에 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고를 규정하고 있는 경우 신고를 관장하는 행정청은 신고에 필요한 구비서류, 접수기관, 그 밖에 법령 등에 따른 신고에 필요한 사항을 게시하거나 이에 대한 편람을 갖추어 두고 누구나 열람할 수 있도록 하여야 한다.

등을 받으려는 경우 제1항에 따라 실시한 해상교통안전진단의 결과를 허가 등의 권한을 가진 행정기관의 장에게 제출하도록 규정하고 있다. 동법 제16조 안전진단서 제출이 면제되는 사업 등에 관한 내용, 제17조 검토의견에 대한 이의신청, 제18조 처분기관의 허가 등, 제19조 해상교통안전진단의 대행을 규정하고 있다.

이에 따른 해상교통안전진단제도의 체계도는 Fig. 1과 같다. 사업자가 진단대행자를 통해 작성한 안전진단보고서를 처분기관을 통해 제출하고 해양수산부장관은 심사위원회를 거쳐 검토의견을 통보하는 체계이다. 최근에는 안전진단보고서 검토 및 심사에 대한 전문성과 연속성 확보를 위해 제도운영에 지속적으로 참여해 온 선박안전기술공단(Korea Ship Safety Technology Authority, 이하 ‘KST’라 한다.) 해사안전연구센터를 전문기관으로 지정하여 안전진단보고서의 사전검토를 수행하고 있다.

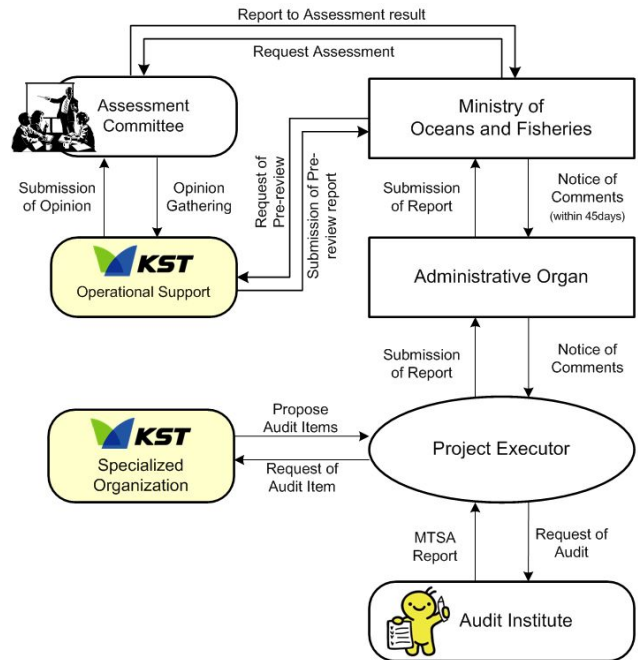


Fig. 1. Framework of Maritime Traffic Safety Audit.

2.2 해역이용협의 및 평가제도

해양을 개발 또는 이용하는 행위의 해역이용적정성과 행위로 인해 예상되는 해양환경영향을 사전에 검토·평가하는 제도로, 사업계획의 수립단계에서부터 환경적인 측면이 고려될 수 있도록 하는 사전 예방적 환경관리 정책수단이다 (MEIAC, 2012). 해양에서 이루어지는 각종 개발 및 이용행위가 해당 해역의 해양환경 수용력의 범위 내에서 환경적으로 건전하고 지속가능하게 이루어지도록 유도·지원하기 위한

해상교통안전진단제도와 해역이용협의제도간 연계성에 관한 연구

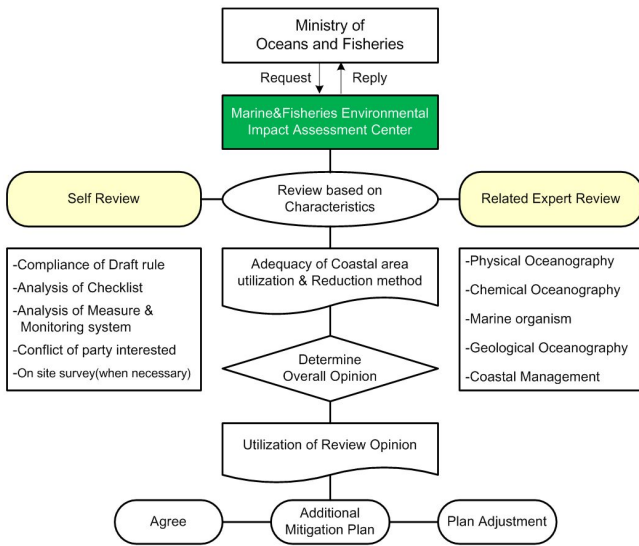


Fig. 2. Framework of sea area utilization impact assessment.

해역이용협의 및 평가제도가 해양환경관리법이 전면 개정되면서 2008년부터 본격적으로 시행되고 있다(Lee et al., 2011). 해역이용협의 및 평가제도는 Fig. 2에서 보는 바와 같이 해양환경관리법에 따라 각종 공유수면 이용 및 개발행위에 따른 해역이용의 적정성 및 환경영향을 미리 평가·검토하여 해양수산부 및 각 지방해양항만청의 협의의견을 결정하는 시스템이다. 검토기관은 협의기관에서 요청된 대상사업에 따른 해역이용협의서 및 영향평가서 등을 분석·검증하여 검토의견을 제시하는 역할과 각종 제도개선 등 정책지원을 수행하고 있다. 이 제도는 사업자가 협의서를 준비하여 처분기관에 제출하고 처분기관이 사업계획의 승인 등 처분 전에 해양수산부와 협의를 하는 유사협의 체제를 가지고 있으며, 제출된 서류의 전문적인 검토는 해역이용영향평가센터에서 의견을 협의기관으로 제시하고 있다. 해역이용협의 및 평가제도를 검토하는 기관은 농림부 소속의 국립수산물과학

Table 1. Comparison and analysis of the two system

	Maritime traffic safety audit	Sea area utilization impact assessment
Related Act	Maritime safety act	Marine environment management act
Administrative Organ	A mandated central administrative agency or local government	
Approval agency	Ministry of oceans and fisheries	
Review Organization	Maritime safety research center, KST	Marine & fisheries environmental impact assessment center, NFRDI

원의 해역이용영향평가센터였다. 이번 정부의 조직개편으로 국립수산물과학원이 해양수산부 소속으로 변경되었으며, 국립수산물과학원의 해역이용영향평가센터에서 해양부문에 대한 환경영향평가서와 해역이용협의서에 관한 전문적인 검토를 수행하고 있다. 상기 기술한 해상교통안전진단제도와 해역이용협의평가제도를 간략히 비교하여 Table 1에 정리하였다.

3. 바다골재채취업과 문제 제기

3.1 바다골재채취사업을 시행하기 위한 관련법

골재채취법은 제1조에서 이 법은 골재의 원활한 수급과 골재채취에 따른 재해를 예방하기 위하여 골재의 수급계획, 골재채취업의 등록 등 골재채취에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 골재자원의 효율적인 이용과 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다고 규정하고 있다. 같은 법 시행령 제2조에서 바다골재란 바다 밑에서 채취하는 골재를 말하고, 동법 시행령 제2조의2 제3호는 바다골재채취업을 바다골재를 채취하는 업을 말한다고 정의하고 있다.

골재채취업의 허가를 받기 위해서는 제22조와 같이 시장·군수 또는 구청장, 배타적경제수역은 해수부장관의 허가를 받아야 하며, 제34조의 골재채취단지의 경우는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 동법 제23조는 다른 법률과의 관계를 설정하고 있는데 제1항 제4호에 따라 공유수면법 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가가 의제되고 있다.

동법 제34조 제2항의 골재채취단지 지정을 위해서는 시·도지사의 허가를 받아야 하는데, 지정 전에 해양환경관리법에 따른 해역이용영향평가, 환경영향평가법에 따른 전략환경영향평가 협의 및 환경영향평가 협의를 하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 동법 제22조에 따른 골재채취허가를 할 때에는 해역이용영향평가협의, 전략환경영향평가 협의가 된 것으로 의제한다고 규정하고 있으므로 골재채취단지를 지정 전에 환경관련 영향을 고려하는 내용으로 구성되어 있다.

해양을 이용·개발하는 사업의 사업계획을 수립함에 있어 해당 사업이 해양환경에 미치는 영향을 사전에 예측·분석하고 부정적인 환경영향을 저감하도록 하여, 해양환경 오염과 훼손을 줄일 수 있는 방안을 마련하는 일련의 과정들은 해양환경관리법, 환경영향평가법, 환경정책기본법에서 규정하고 있다. Kim(2003)은 사업계획 수립단계에서부터 환경적인 측면을 고려하도록 사전예방적²⁾ 환경관리 정책수단으로서 위와 같은 법의 역할을 강조하고 있으며, 바다골재

2) 각종 사업의 실시로 인해 발생할 환경오염 내지 자연환경의 파괴 등 환경보전에 중대한 영향을 미치지 않도록 사업의 실시 전에 그 영향의 정도와 내용 등을 검토하여 환경파괴의 방지대책이나 대체 안 등을 검토하여 환경규제를 목적으로 하지 않고 비강제적인 수단으로 환경갈등을 사전에 예방하는 사회적 기능을 수행하는 사전 예방적 기능이다.

채취가 해양환경에 미치는 영향을 최소화하는 제도를 살펴 보면 환경부의 환경정책기본법에 따른 사전환경성평가제도, 환경부의 환경영향평가법에 따른 환경영향평가, 해양수산부의 해양환경관리법에 따른 해역이용협의 및 해역이용영향평가제도 등이 있다.

해양환경의 보전을 세부 목표 중 하나로 하고 있다는 점에서 위 제도는 공통되지만, 제도와 운영 면에서 다소 차이를 보이고 있다. 환경영향평가제도와 사전환경성평가제도는 환경부가 주무부처로서 일정규모 이상의 바다골재채취와 골재채취단지 지정 시 적용되며, 평가항목과 절차, 평가기간이 해역이용협의제도에 비해 구체적이다. 반면 해역이용협의제도는 지방자치단체의 공유수면의 매립허가, 점·사용허가 시 거쳐야 하는 절차라는 점에서는 환경영향평가제도와 공통되나, 바다골재채취의 면적이나 채취량에 따라 적용범위가 제한되지 않는다. 한편 공유수면관리법은 점·사용허가 시 관계기관의 장과 협의·토론하여, 공유수면의 적절한 보호와 효율적인 이용을 위하여 시·군·구로 하여금 해양수산부와 협의하도록 하고 있다(Jang and Park, 2004).

해양환경관리법상의 제도는 주무부처가 해양수산부인 제도로 해역이용·개발행위의 해역이용적정성과 해양환경에 미치는 영향에 대한 협의를 목적으로 하는 해역이용협의제도와 해역이용협의 대상 중 해양환경에 영향이 클 것으로 우려되는 일정 사업에 대한 해양환경영향을 심층 검토하는 해역이용영향평가제도가 있다. 해역이용협의제도는 공유수면관리 및 매립에 관한 법률에 따른 공유수면 점·사용의 허가, 공유수면매립의 면허, 수산업에 따른 어업의 면허, 골재채취법에 따른 바다골재채취예정지 지정, 채취허가 등이 대상 사업이다. 해역이용영향평가제도는 공유수면관리 및 매립에 관한 법률에 따른 토석의 해양 투기, 해양자원의 이용 개발 등, 골재채취법에 따른 일정규모 이상의 바다골재채취, 바다골재채취단지 지정이 대상사업이다. 특히 바다골재채취의 경우 골재채취법 제22조에 따라 바다골재를 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취량이 20만^m 미만인 경우 또는 배타적경제수역에서 채취량이 40만^m 미만인 경우는 협의제도 대상사업이고, 20만^m 이상인 경우 또는 배타적경제수역에서 채취량이 40만^m 이상인 경우는 평가제도 대상사업으로 분류하고 있다.

환경영향평가제도에서 해양부문에 대한 협의절차는 Fig. 3과 같이 사업자가 작성한 최종평가서는 승인기관에 제출되어 환경부에 협의 요청되며, 해양환경특성을 반영해서 환경부에서 다시 해양수산부로 협의요청을 하게 되고, 해양수산부에서는 검토기관 및 전문가 의견 등을 종합하여 환경부로 회신하는 과정을 거치게 된다(Lee et al., 2008).

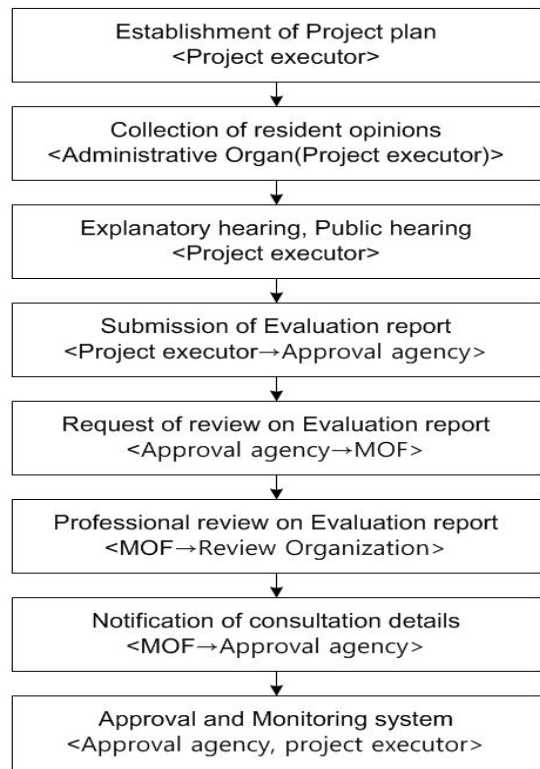


Fig. 3. Consultation process of marine environmental impact assessment.

3.2 해상교통안전진단제도와 해역이용협의 및 평가제도의 연계성 결여로 인한 문제점

바다에서 안전과 환경이라는 두 가지 문제는 무엇을 우선적으로 존중해야 할 것인지 우열을 가리기가 힘들 정도로 중요한 핵심 화두라 말할 수 있다. 해상안전의 중요성은 태안 앞바다의 헤베이스피리트호 유류오염사고 같은 중대 해양사고가 국가 및 지역사회에 미치는 영향에서 알 수 있다. 하지만 환경문제 또한 헌법 제35조에서 제1항에서 ‘모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다’고 규정하여 환경권을 모든 국민의 기본권으로 규정하고 있고, 더불어 국민의 환경에 대한 의무를 규정하고 있다. 이처럼 해상안전과 환경보전이라는 두 가지 명제는 서로 양보할 수 없는 중요한 사항이다.

선박통항안전성을 위한 제도가 해상교통안전진단제도가 되고, 해양환경을 보존하기 위한 제도가 해역이용협의 및 영향평가제도인데 두 제도 간 서로 연계성이 결여되어 사업자로 하여금 업무 처리하는데 시간적·경제적 부담을 가중시키는 문제가 발생하고 있다. 바다 골재채취업을 허가 받을 경우 해역이용협의제도를 통하여 검토를 받은 이후에 다시 해상교통안전진단제도를 받아야 하는 경우 국민의 입장에

서는 일괄적으로 업무처리를 할 수 있도록 편의를 제공받는 것이 마땅하다 할 것이다.

해사안전법과 해양환경관리법의 연계성 결여로 인하여 국토해양부에서는 법제처에 ‘바다골재채취업이 해상교통안전법 제2조 제38호에 따른 진단대상사업에 해당하는지 여부’를 질의하였고(Ministry of Government Legislation, 2011), ‘선박 항행이 허용되어 선박이 오고가는 바다의 일정 부분을 채취구역으로 하는, 골재채취법 시행령 제2조의2 제3호에 따른 바다골재채취업은 해상교통안전법 제2조 제38호에 따른 진단대상사업에 해당하지 아니합니다’라는 법제처 해석례가 있으며, 해상교통안전법을 2011년 해사안전법으로 전부 개정된 후 국토해양부에서 법제처에 ‘선박항행이 허용되어 선박이 다니는 바다의 일정 부분을 채취구역으로 하는 골재채취법 시행령 제2조의2 제3호에 따른 바다골재채취업이 해사안전법 제2조 제16호 가목에 따른 수역의 설정 또는 변경에 해당하여 안전진단대상사업인지 여부’를 질의하여 법제처에서는 ‘선박항행이 허용되어 선박이 다니는 바다의 일정부분을 채취구역으로 하는 골재채취법 시행령 제2조의2 제3호에 따른 바다골재채취업은 해사안전법 제2조 제16호 가목에 따른 수역의 설정 또는 변경에 해당하여 안전진단대상사업이라고 할 수 있다’고 해석하였다(Ministry of Government Legislation, 2013). 같은 내용의 질의에 상반된 해석례는 국토해양부 고시 제2010-51호 제4조 제1호에서 안전진단서 제출대상사업을 해상교통안전법, 개항질서법, 또는 항만법에 따른 항로·정박지·선류장·선회장·항계 등 수역의 설정 및 변경의 사업으로 한정하여 고시한 점을 근거로 안전진단대상사업에 해당하지 않는다고 판단한 것이므로, 그 후 국토해양부가 위 고시에서 해당 내용을 삭제한 이상 해석례가 변경된 것으로 볼 수 있다고 답변하고 있다. 같은 질의에 대하여 고시에 내용을 삭제하였으므로 해석례가 변경된 것으로 본다. 법제처는 회신하고 있으나, 첫 번째 회신 후 이를 근거로 허가 처분을 하였을 경우 사업을 시행하는 과정에서 중단되었다면 행정법상의 일반원칙인 신뢰보호원칙³⁾(Kim and Kim, 2013; Kim, 2005) 위반의 처분이 될 수 있는 여지가 있어 분쟁이 발생할 수 있다.

해역이용협의 및 평가제도나 해상교통안전진단제도의 업무 흐름에 상호 연계 또는 법제에 규정화 되었다면 원활하게 업무를 수행할 수 있었음에도 불구하고 불명확한 업무 흐름 때문에 사업이 지연되거나 사업자에게 이중의 부담을 안기게 되었다.

또 다른 일례로 먼저 실시된 해역이용협의 및 평가제도에

서는 Fig. 4의 (a)와 같이 9개 광구 중 1번을 제외한 모든 광구에 대해 골재채취가 가능한 것으로 평가되었다. 하지만, 늦게 수행된 안전진단제도에 의한 안전성평가결과 (b)와 같이 약 절반의 광구가 안전성을 확보하지 못한 것으로 평가되어, 해역이용협의제도에서 허가받은 많은 광구가 허가 받을 수 없게 된 것이다. 하기 그림의 유색 구역은 평가결과 불가지역으로 판명된 곳을 나타내고 있다. 해상교통에 미치는 영향이 큰 대상사업으로 해상교통안전진단을 선행했다면 대상해역 축소화에 따라 해역이용협의제도 및 평가에 따른 시간적·경제적 비용을 최소화 할 수 있었을 것으로 판단된다.

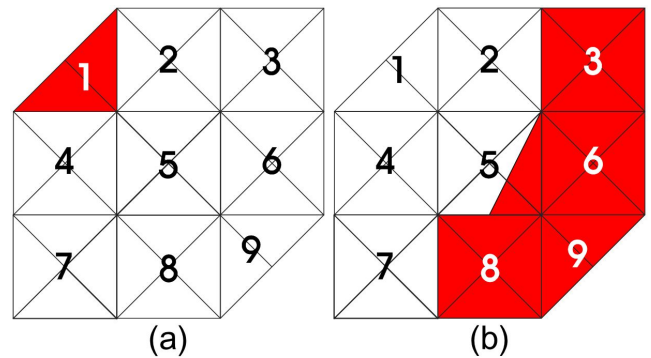


Fig. 4. Assessment result of mining area between the two schemes.

4. 해상교통안전진단제도와 해역이용협의 및 평가제도의 연계성 개선방안

해상교통안전진단제도는 해사안전법을 근거법령으로 하는 제도이고, 해역이용협의 및 평가제도는 해양환경관리법을 근거법령으로 하는 제도이므로 서로 상이하여 두 제도의 상호연계에 대한 한계가 존재하는 것은 분명하다. 하지만 소관 법령의 주무부서가 해양수산부로 동일한 부처이므로 연계방안을 마련하는데 좋은 기회가 될 수 있을 것이다.

해상교통안전진단제도는 협의대상이 항로·정박지·선로장 등 수역의 설정 및 변경, 해상횡단교량, 침매터널 및 케이블 시설물의 건설, 항만의 개발·재개발, 부표 계류, 하역 시설, 돌핀 등 해상계류시설의 설치와 같이 위험성과 안전성 등을 평가하는 제도로 현재 상황을 파악하기가 어렵지 않다. 하지만 해역이용협의 및 평가제도는 현재에 대한 평가보다는 사전예방적 성격을 갖는 환경에 대한 평가를 하는 제도로 적정성을 평가할 때 해양물리, 해양화학, 해양생물, 해양지형지질, 연안관리 등에 대한 영향을 검증한다. 즉 안전진단제도는 확실한 내용에 대한 진단을 하는 반면, 해역

3) 신뢰보호원칙이란 국민이 행정기관의 어떤 명시적·묵시적 언동의 정당성 또는 존속성에 대하여 신뢰한 경우 그 신뢰가 보호받을 만한 가치가 있는 한, 그 신뢰를 보호해 주어야 한다는 원칙이다.

이용협의 및 평가제도는 미래예측 평가를 한다고도 볼 수 있다. 그러므로 안전진단제도에 따른 위험성과 안전성 등을 충분히 평가하여 그 적정성이 사전 협의되고 난 후, 해역이용협의절차가 진행되어 해양환경에 미치는 영향과 환경적 측면의 적정성⁴⁾을 검증하는 것이 보다 합리적이라고 판단된다. Fig. 4의 사례에서 보는 바와 같이 해역이용협의 및 평가제도를 먼저 시행하고 나서 안전진단제도를 검증한 결과 사업규모의 확연한 차이를 알 수 있다. 동일한 사업에 대한 해양수산부의 두 평가제도가 아무런 연계 없이 별도로 진행되는 것은 비효율적이며, 안전진단결과에 따른 사업의 위치와 규모를 미리 필터링하고 난 후 확정된 규모를 가지고 해역이용협의를 하는 것이 타당하다고 판단된다. 물론, 해역이용협의 이후에도 공유수면관리 및 매립에 관한 법률에 따른 점·사용과 매립면허 등 타 법률의 인·허가가 있어 사업이 조정될 수 있는 여지도 있으나, 선 안전진단제도, 후 해역이용협의로 가는 것이 좋은 방안이라 생각된다. 위와 같은 방안을 실현하기 위한 개선방안은 아래와 같다.

첫째, 법적 개선방안으로 해사안전법 제15조에 제2항에 ‘안전진단대상사업에 대하여 항만법, 공유수면관리및매립에 관한 법률 및 개항질서법 등 해양의 이용 또는 보존과 관련된 관계법령에 따른 허가·인가·승인·신고 등을 받으려는 경우’라고 규정되어 있는데, 이를 해양환경관리법도 포함하여 반드시 안전진단을 받도록 하는 방안이다. 또는 해역이용협의 및 평가제도를 검증하는 과정에 해상교통안전진단제도를 반드시 하도록 법에 강제하는 방법도 있다.

둘째, 두 제도간의 소관 법령이 달라 법적 개선을 하는데 한계가 있을 것으로 판단되는 바, 현행 법적 테두리 안에서 해결할 수 있는 방법으로 안전진단과 해역이용협의를 동시에 수행하면서 각 평가제도에서의 영향을 검토하는 방법이다. 실제로 2013년도에 부산항에서 이루어진 A사업의 경우 해상교통안전진단대행업자가 주관이 되어 해상교통에 미치는 영향을 검토하면서, 해역이용협의를 작성을 평가대행자에게 위탁하여 인허가를 받은 사례가 존재한다.

셋째, 안전진단제도의 전문기관인 선박안전기술공단 해사안전연구센터와 해역이용협의 및 평가제도의 검토기관인 국립수산과학원의 해역이용영향평가센터간의 협의체 구성 및 정기 모임을 통한 친밀한 업무 협조 체계를 마련하는 것이다. Fig. 5 및 Fig. 6과 같이 안전진단제도의 심사위원회에

4) 해역이용협의제도에서 적정성에 대한 조항은 많은 논란이 되고 있다. 순수하게 해양환경영향을 평가할 것인지, 적정성에 대한 그 구체성이 무엇인지에 대한 제도개선이 강구되어야 한다. 해양환경영향의 적정성은 해양환경적인 측면뿐만 아니라 해상교통안전진단제도의 선박의 항행위험성까지 포함여부이다. 현재는 해역이용협의제도에서 해상교통과 관련된 내용은 적정성 협의대상이 아니고, 두 제도의 이질적인 성격 때문에 적정성을 융합하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

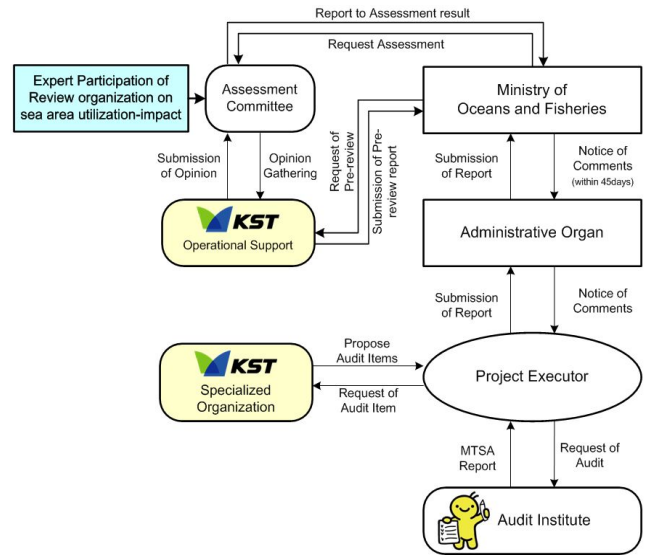


Fig. 5. Process improvement way of Maritime Traffic Safety Audit.

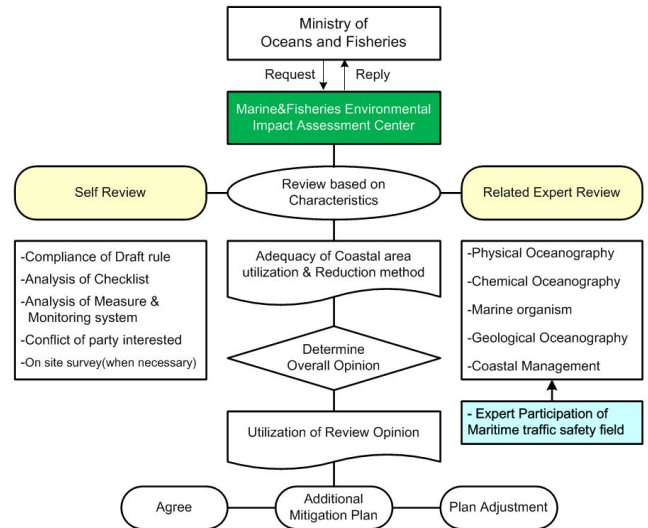


Fig. 6. Process improvement way of Sea area Utilization-impact.

해역이용협의 및 평가제도 검토기관의 전문가가 참여하고, 해역이용협의 및 평가제도 자문위원회에 해상교통안전 전문가가 참여하여 지원하는 방안이다.

넷째, 선진국에서 시행하고 있는 스크리닝(Screening)과 스코핑(Scoping)⁵⁾을 도입하여 대상사업별로 간략한 절차로 할 것인지, 좀 엄격한 평가를 할 것인지, 그리고 평가가 진행된다면 해당 사업유형별로 평가의 범위, 내용과 중점평가사항

5) 스코핑은 영향평가 등에 있어서 가장 기본이 되는 과정이며, 진단 대상으로 결정된 사업에 대해 평가과정에서 중점적인 분석을 필요로 하는 이슈를 파악하는 작업이다. 이 과정에서 평가되어야 할 현안사항의 인지·검토, 대상사업에 대한 대안의 범위설정, 필요로 하는 진단서의 작성절차와 형식 등을 포함하게 된다.(Shin et al., 2009)

등을 미리 확정하여 효율성과 합리성을 도모한다. 단기적인 측면에서는 현재도의 실효성을 위해 대상사업의 범위를 분명히 제시해서 일선의 혼란을 방지하고, 중장기적으로는 실효성을 위해서 대상사업을 구분 차별화하여 확실적인 평가를 하지 않도록 하는 것도 개선방안의 하나라 할 수 있다. 즉 같은 종류의 사업이라 할지라도 주변환경 등을 고려하여 평가 항목이 달라질 수 있다는 것이다. 안전진단제도와 해역이용협의 및 평가제도 전체를 아우르는 평가를 할 수 있을 것으로 판단된다(Cho, 2011).

5. 결론

해양에서 사고 예방 및 환경보호를 위한 목적으로 다양한 제도가 도입되어 운영되고 있다. 해사안전법을 근거로 한 해상교통안전진단제도와 해양환경관리법을 근거법령으로 하는 해역이용협의 및 평가제도가 대표적이라 할 수 있다. 이 두 제도는 근거법령이 다르고 목적이 상이하어 상호 연계성에 한계를 가지고 있었고, 이 때문에 국민의 불편을 초래하여 시간적·경제적 비용의 증가를 초래하였다. 바다골 재채취업의 경우 상기 두 가지 사례에서 보는 바와 같이 평가의 중복성이 발생하기도 하고, 법제처의 회신이 달라서 혼선을 주기도 하였다.

이에 본 논문에서는 효율적인 제도 개선방안의 제시를 위해 두 제도의 법적근거, 대상사업의 중복 여부 및 개별적 영향평가 수행에 따른 문제점 등을 분석하였다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 해사안전법과 해양환경관리법의 소관부서가 동일한 해양수산부로 하여금 업무 협조체계를 유지하여 각각의 제도 평가위원회에 상호 전문가를 포함하는 방안과, 법률을 개정하여 근본적으로 해결하는 방안을 제시하였다. 추가로 양 제도 검토기관간의 협의체 구성 및 업무 협조 체계 마련, 스크리닝 및 스코핑 제도의 도입을 통한 효율성 및 합리성 제고방안도 검토되었다. 상기와 같이 개선된다면 해양에서 발생하는 사고의 개연성을 감소시키고 해양환경을 보호하는 방법이 될 것이다.

해상교통안전진단제도와 해양환경관리법뿐만 아니라 향후 환경부 주관인 환경정책기본법 및 환경영향평가법과의 연계성에 대해서도 추가 연구를 통하여 환경부분 및 교통부 문간의 제도간 중복가능성을 검토해야 할 것이다.

References

- [1] Cho, I. S.(2011), A Study on the Present Status and Future Directions of Maritime Safety Audit, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety, Vol. 17, No. 4, pp. 399-405.
- [2] Cho, I. S. and K. M. Cho(2013), A Study on the Improvement of Maritime Traffic Safety Assessment Scheme by Applying Metaevaluation Model, Journal of Navigation and Port Research, Vol. 37, No. 4, pp. 383-390.
- [3] Cho, K. M., G. Y. Kong and I. S. Cho(2013), A Study on the Design of Metaevaluation Model for the Maritime Traffic Safety Assessment Scheme, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety, Vol. 19, No. 4, pp. 382-390.
- [4] Jang, H. B and S. J. Park(2004), A Problems and Improvements of Sea Area Utilization Consultation, Monthly Marine and Fisheries, Vol. 240, pp. 31-43.
- [5] Kim, D. H.(2005), Administrative I, pp. 58-64.
- [6] Kim, N. J. and Y. T. Kim(2013), Administrative Law I, pp. 45-56, pp. 233-256.
- [7] Kim, S. G.(2003), Environmental State and Environmental Impact Assessment, Journal of Environmental Law Research Vol. 25, No. 1, p. 14.
- [8] Lee, D. I., K. H. Eom, G. Y. Kim and J. H. Jang(2008), Improvement of Review System on Sea Area Utilization-Impact by Marine Environmental Management Law, Journal of the Korean Society for Marine Environmental Engineering, Vol. 11, No. 1, pp. 55-62.
- [9] Lee, D. I., G. Y. Kim, K. A. Jeon, K. H. Eom, J. Yu, Y. T. Kim, J. H. Moon and M. J. Kam(2011), An Application Status and Consideration of System Improvement on the Sea Area Utilization Conference and Impact Assessment, Journal of the Korean Society of Marine Environmental Engineering, Vol. 14, No. 4, pp. 239-248.
- [10] MEIAC(2012), Marine Environmental Impact Assessment Center, National Fisheries Research & Development Institute, Sea Area Utilization Consultation and Assessment for Practitioners, p. 9.
- [11] Ministry of Government Legislation(2011), 11-0467(2011.9.8), Query of MLTM(Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs)
- [12] Ministry of Government Legislation(2013), 13-0001(2013.2.25), Query of Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
- [13] Shin, B. G., S. H. Park, I. S. Son, S. Y. Yang, C. O. Lee, J. H. Jeong, Y. J. Cho and O. H. Han(2009), Practical Guide of Environmental Impact Assessment, pp. 10-86.

원고접수일 : 2014년 01월 22일

원고수정일 : 2014년 03월 17일 (1차)

2014년 03월 28일 (2차)

게재확정일 : 2014년 04월 25일